



EUI WORKING PAPERS EUROPEAN POLICY UNIT

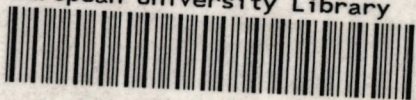
EUI Working Paper EPU No. 91/9

La structure financière de la Communauté face aux défis présents et futurs

ELENA FLORES
and
PETER ZANGL

European University Institute, Florence

European University Library



3 0001 0016 6686 8

Please note

As from January 1990 the EUI Working Paper Series is divided into six sub-series, each sub-series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper LAW No 90/1).

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

EUROPEAN POLICY UNIT

EUI Working Paper EPU No. 91/9

**La structure financière de la Communauté
face aux défis présents et futurs**

**ELENA FLORES
and
PETER ZANGL ***



WP

ECa9

EUR

* Direction générale des budgets,
Commission des Communautés européennes.
L'article reprend les opinions personnelles des auteurs et
n'engage pas la Commission des Communautés européennes

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the authors.

© Elena Flores and Peter Zangl
Printed in Italy in May 1991
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico (FI)
Italy

The European Policy Unit

The European Policy Unit at the European University Institute was created to further three main goals. First, to continue the development of the European University Institute as a forum for critical discussion of key items on the Community agenda. Second, to enhance the documentation available to scholars of European affairs. Third, to sponsor individual research projects on topics of current interest to the European Communities. Both as in-depth background studies and as policy analyses in their own right, these projects should prove valuable to Community policy-making.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	1
2. CONDITIONS D'UNE INTERVENTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNAUTE	2
3. LA STRUCTURE FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE	7
4. LA REFORME DE 1988	9
5. LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DE 1988	14
6. LE BUDGET DE LA COMMUNAUTE DANS LE CADRE DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE (UEM)	26
7. CONCLUSION : QUEL VOLUME POUR LE BUDGET DE LA COMMUNAUTE ?	35
BIBLIOGRAPHIE	38
GRAPHIQUE 1	15
GRAPHIQUE 2	17
GRAPHIQUE 3	19
GRAPHIQUE 4	20
GRAPHIQUE 5	22
GRAPHIQUE 6	24

La structure financière de la Communauté face aux défis présents et futurs

1. INTRODUCTION

Comme pour tout budget public, l'intervention financière de la Communauté s'articule autour des trois fonctions bien connues, à savoir :

- la fonction d'allocation,
- la fonction de redistribution,
- la fonction de stabilisation.

Cependant les particularités de la construction institutionnelle de la Communauté ainsi que le degré d'intégration atteint à ce stade impliquent que son budget ne peut et ne doit satisfaire chacune de ces fonctions qu'à des degrés variables et différents de ceux généralement admis pour les Etats centraux au niveau exécutif le plus élevé d'une fédération ou d'une confédération.

L'objet de l'analyse présentée ici est de tenter de définir les critères en fonction desquels doit se déterminer la nécessité et l'ampleur d'une intervention communautaire pour chacune des 3 fonctions budgétaires évoquées ci-dessus. Ensuite la présentation et l'analyse critique du fonctionnement de la structure financière arrêtée en 1988 devraient permettre de dire dans quelle mesure celle-ci correspond à l'application de ces critères au niveau d'intégration visé par l'Acte unique européen et notamment si les limites imposées constituent une entrave à l'intégration croissante. Enfin dans une dernière partie plus prospective on abordera la question si dans le cadre de l'UEM, pour répondre aux nouvelles compétences qui seront transférées au niveau communautaire, le budget de la Communauté devra être ou non fondamentalement différent en structure et en volume de sa configuration actuelle.

2. CONDITIONS D'UNE INTERVENTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNAUTE⁽¹⁾

2.1 Fonction d'allocation

La mise en oeuvre des politiques communautaires peut être conçue de manière harmonisée avec une exécution financière au niveau des Etats membres, sans passer par une dépense budgétaire significative au niveau de la Communauté. Cependant plusieurs cas sont envisageables, dans lesquels l'action de la Communauté peut viser à modifier de manière explicite les résultats d'allocation, de redistribution ou de stabilisation obtenus par la structure financière qui existe au niveau des Etats membres.

Au-delà des actions communautaires proprement dites, dans certains cas de figure la mise en oeuvre de politiques communautaires n'est envisageable qu'à la condition d'une intervention budgétaire de la Communauté, soit parce que les Etats membres ne sont pas prêts à financer par leur budget national le coût total de la politique, soit parce que un certain nombre d'obstacles à la mise en oeuvre correcte de la politique définie au niveau communautaire ne peuvent être levés qu'au prix d'une intervention budgétaire de la Communauté. Dans certains cas, la perception de ces obstacles et l'appréciation des coûts inhérents rendront même impossible l'accord politique entre les Etats membres indispensable à la décision de l'action communautaire concernée.

a) Les politiques communautaires propres

Il s'agit des domaines pour lesquels, le niveau d'intégration atteint à un moment donné rend moins efficace ou plus difficile la réalisation d'une politique au niveau national. Ainsi, à degré d'intégration croissant, il peut s'agir de la politique douanière, des politiques d'harmonisation nécessaires à la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production (capital et travail), de la mise en place d'une politique étrangère communautaire ou de la création d'une police fédérale.

b) Conflit entre une politique communautaire et une politique nationale

L'action communautaire peut avoir un effet négatif non souhaité sur une politique nationale soit par rapport à la possibilité de réalisation des objectifs, soit par rapport à la localisation des bénéfices de la politique nationale. De plus, des objectifs d'autres politiques communautaires peuvent aussi être mis en

(1) voir aussi p.ex. Flores Elena : 1,2% du PNB pour le budget de la Communauté : un plancher ou un plafond ? Institut universitari d'Estudis Europeus - N° 4, décembre 1990.

question. Ainsi la politique communautaire en faveur de la libre circulation des travailleurs peut-elle dans certains cas priver un pays du bénéfice qu'il attend d'une politique de formation professionnelle renforcée. Dans ce cas de figure, le budget de la CE devrait intervenir pour permettre la réalisation des objectifs mis en cause ou pour financer une partie des coûts correspondant aux résultats qui n'ont pas pu être atteints.

c) Capacité de financement insuffisante

Les charges financières de la mise en oeuvre d'une certaine politique peuvent être réparties de manière inégale entre les Etats membres et être plus lourdes pour les pays moins prospères. Ceci peut avoir des conséquences négatives tant au niveau de la réalisation des objectifs propres à la politique concernée que sur d'autres objectifs poursuivis par la Communauté.

En effet, si la charge financière est trop lourde pour un pays, il y a un risque élevé qu'il n'alloue pas les ressources nécessaires à la réalisation de la politique concernée et par conséquent les objectifs ne pourront pas être atteints. Le budget de la Communauté devra donc prendre en charge, au moins en partie, le financement de la politique concernée dans la mesure nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs.

De plus, si la charge financière est inversement proportionnelle au niveau de prospérité des Etats membres, le budget communautaire doit couvrir au moins une partie des coûts de l'action, non seulement pour assurer la réalisation des objectifs propres à la politique concernée mais aussi pour tenir compte des contraintes qui résultent du respect de l'objectif de convergence économique. En effet, en l'absence d'une intervention budgétaire de la Communauté, l'effort financier supplémentaire qui serait demandé aux pays moins prospères devrait être couvert soit par des ressources internes, soit par l'appel au financement extérieur. La capacité de financement interne est en général limitée dans ces pays. Elle constitue souvent une des raisons principales de leurs retard de développement. En ce qui concerne le financement extérieur, ces pays disposent dans la plupart des cas d'une capacité d'endettement faible dictée par les risques de déséquilibres de balance des paiements trop importants. Si néanmoins ces pays devaient faire un effort de financement extérieur plus élevé pour mettre en application une politique communautaire, le risque d'une détérioration de la balance des paiements ne pourrait pas être évité et la tendance à une augmentation des différences de prospérité au détriment des pays moins prospères serait renforcée.

L'intervention du budget communautaire est donc nécessaire dans ce cas afin d'apporter le volume de financement qui permet la réalisation des objectifs malgré les difficultés liées au financement interne en évitant les problèmes d'endettement extérieur et de déséquilibre de la balance des paiements qui pourraient remettre en cause les progrès de convergence.

d) Externalités de la mise en oeuvre d'une politique

La répartition territoriale des coûts et celle des avantages d'une politique ne coïncident pas forcément. Ceci signifie que pour la mise en oeuvre d'une politique certains Etats membres doivent accepter une charge élevée tandis que d'autres Etats membres, supportant moins de coûts, en sont les principaux bénéficiaires. Les pays qui devraient supporter les coûts seraient dans ce cas moins disposés à payer étant donné que la politique à financer vise un objectif d'intérêt communautaire qui ne se réalise pas dans ces pays. Il s'agit du problème classique de la prise en charge du coût des externalités négatives lorsque le producteur de ces externalités n'en supporte pas les effets. Dans ce cas aussi le budget communautaire devra participer au financement de la politique concernée afin de couvrir le gap entre le coût des objectifs visés et le prix que les Etats membres qui doivent contribuer sont prêts à payer. D'une certaine façon, l'exercice consiste à partager la charge financière, c'est-à-dire, faire participer l'ensemble des Etats membres au financement de la politique d'intérêt communautaire à travers le budget communautaire.

e) Risque de distorsion de concurrence

La réalisation d'une politique peut induire des coûts, en termes de perte de compétitivité, pour certaines économies. L'allocation des ressources à cette finalité s'en trouverait freinée étant donné que la politique concernée entraîne un coût supplémentaire trop fort. L'intervention du budget communautaire sera donc nécessaire afin que la politique puisse effectivement être mise en oeuvre dans ces pays.

Par exemple, si la CE adopte une réglementation contre la pollution industrielle, certains Etats membres seront obligés à investir beaucoup plus que d'autres dans ce domaine. L'absorption des coûts correspondant rendrait probablement rapidement leur industrie non compétitive. Le résultat serait :

- soit la non application de la réglementation communautaire ce qui signifie que les objectifs de la politique ne pourront donc pas être atteints,
- soit l'application à des coûts économiques élevés difficiles à supporter.

Le budget communautaire doit donc intervenir pour éviter les deux types de résultats non souhaités.

2.2 Effet redistributif

a) Rôle spécifique du budget de la Communauté

Le budget de la Communauté a une vocation et une capacité significative de redistribution entre Etats membres et entre les régions de la Communauté. Ce type de redistribution est une fonction spécifique du budget communautaire. En effet, elle ne peut être réalisée que dans la mesure où des ressources communes à l'ensemble des Etats membres existent et peuvent être dépensées dans l'entière du territoire communautaire. La redistribution entre Etats membres et régions répond à un objectif à la fois politique et économique : convergence des performances économiques et diminution du retard des régions les plus défavorisées. Elle peut être mise en oeuvre par le système de financement du budget, par des transferts correspondant à un mécanisme de péréquation et/ou par des interventions spécifiques :

aa) les transferts correspondant à un mécanisme de péréquation ont un impact plus fort en termes de redistribution. La péréquation repose en général sur deux critères : la capacité fiscale et les besoins de dépenses (dépenses par tête nécessaire pour assurer un niveau approprié de services publics). La décision sur le niveau de rapprochement à atteindre est un choix politique. La péréquation peut être mise en oeuvre par trois types de transferts différents :

- mécanisme de clearing : transferts entre Etats (ou régions)
- transferts du centre aux Etats (ou régions) relativement plus pauvres
- paiements différentiels du centre à tous les Etats (ou régions).

Le mécanisme de clearing n'a aucun impact sur le volume du budget central/fédéral tandis que les paiements différentiels représentent la modalité qui exige une dépense du budget central plus élevée.

bb) les transferts alloués à une finalité spécifique ont l'avantage de diriger l'allocation de ressources vers les actions choisies ce qui leur permet d'avoir un impact plus important dans les domaines concernés en raison de leur concentration. Les variables clés des subventions spécifiques sont les critères d'éligibilité et le co-financement de l'intégration économique et ils assurent l'allocation de ressources dans les secteurs identifiés par l'intervention communautaire.

Le co-financement permet de moduler le taux de financement communautaire afin de renforcer la redistribution en même temps que l'efficacité de l'allocation. De plus, la Communauté s'efforce d'appliquer la règle de l'additionnalité pour les actions structurelles. Cette règle signifie que les ressources du budget communautaire destinées aux actions structurelles doivent s'ajouter aux ressources mises en jeu par l'Etat membre avec la même finalité. Elle vise à assurer le renforcement de l'action

structurelle afin de permettre aux régions concernées d'engager voire renforcer le processus de rattrapage. L'additionnalité veut aussi éviter que les subventions à finalité spécifique deviennent "de facto" des transferts de balance de paiements ou un mécanisme de financement de la dette publique.

b) Rôle par rapport à la politique de redistribution des Etats membres

Bien que l'approche théorique suggère généralement que la fonction de redistribution interpersonnelle soit attribuée au niveau central⁽¹⁾, la particularité de la construction communautaire ainsi que ses objectifs suggèrent plutôt de laisser l'exécution de cette fonction aux Etats membres. Ceci s'explique notamment pour deux raisons :

- d'une part, il n'y a pas à ce stade de définition harmonisée des objectifs d'une politique de redistribution interpersonnelle. La réalisation de l'acte unique européen, du grand marché et de sa dimension sociale ne rend pas nécessaire la remise en cause des systèmes nationaux de répartition des revenus qui sont souvent le reflet de leur structure socio-culturelle⁽²⁾.
- d'autre part, la mise en oeuvre d'une politique de répartition interpersonnelle des revenus par la dépense exige de disposer d'un volume budgétaire beaucoup plus important même que celui exigé par exemple dans le rapport Mac Dougall⁽³⁾.

2.3 Nécessité d'un effet de stabilisation

A ce stade le volet budgétaire de la politique macro-économique de stabilisation est demeuré exclusivement national, tant pour des raisons de compétence qu'en raison de l'inadéquation entre le volume du budget de la Communauté et les montants nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique de stabilisation mais aussi en raison de l'obligation d'équilibre (Art. 199 CEE) à laquelle est soumis le budget de la Communauté. Cependant cette constellation ne doit pas forcément se poursuivre dans le cadre de l'UEM, même si le débat institutionnel en cours ne semble pas s'orienter dans cette direction.

La diversité de régimes budgétaires dans les fédérations politiques existantes met en évidence la viabilité des différentes possibilités. Malgré les arguments d'efficacité économique, le

(1) cf. p.ex. Zimmermann, H; Henke, K.D. : Finanzwissenschaft, 3. Aufl, München 1982, p. 89s.

(2) cf. p.ex. Marché unique, Monnaie unique, Economie européenne n° 44, Bruxelles 1990, p. 140

(3) cf. rapport du groupe d'experts sur le rôle des finances publiques pour l'intégration européenne, Commission des Communautés européennes, Etudes, vol. 1, chapitre 3

choix est surtout politique. Dans le cadre de l'UEM les changements plus significatifs au regard de la politique macroéconomique sont la perte de l'instrument de taux de change, la définition d'une politique monétaire unique, les contraintes sur les déficits budgétaires et l'exigence de convergence économique. Ces changements plaident d'une part en faveur d'un certain rôle de stabilisation du budget communautaire mais d'autre part en faveur d'une autonomie des politiques budgétaires nationales. En effet la politique monétaire ne sera plus un instrument de politique macroéconomique nationale et la politique budgétaire sera donc appelée à assumer le cas échéant des fonctions plus larges dans ce domaine. Le rôle des politiques budgétaires nationales comme instrument de stabilisation continuera à être important dans la mesure où les divergences économiques entre Etats membres pourraient encore être importantes et des chocs spécifiques au niveau d'un Etat membre ne sont pas à exclure.

Dans le domaine de la politique budgétaire le rôle de la Communauté sera notamment un rôle de coordination et surveillance mais qui ne se traduira pas en besoins de financement importants par le budget de la Communauté.

Le budget de la Communauté pourrait être appelé à remplir une fonction de stabilisation en cas de chocs économiques et pour soutenir des efforts particuliers de convergence afin d'éviter des blocages dans l'avancement vers l'union économique et monétaire.

3. LA STRUCTURE FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE

3.1 Un encadrement institutionnel particulier

L'encadrement institutionnel des finances de la Communauté est le reflet du niveau d'intégration atteint et du transfert réel de compétence par lequel il s'est traduit. Parmi les particularités les plus couramment évoquées se trouvent les suivantes :

- a) le rôle du Parlement au regard de la Commission dont l'absence de pouvoir d'arbitrage budgétaire du chef de l'exécutif n'est que le reflet.
- b) l'absence de responsabilité réelle du Parlement pour le financement du budget fixé dans la "Décision ressources propres" qui est une décision des Etats membres, ratifiée par les parlements nationaux qui gardent de ce fait la mainmise mais aussi la responsabilité du financement de la Communauté. Le fait que les problèmes budgétaires de la Communauté se concentrent sur le montant et la composition des dépenses alors que les recettes ne font pas vraiment l'objet d'un débat dans la procédure budgétaire annuelle, traduit bien cette absence de compétence.

- c) la non-identité entre l'autorité législative et l'autorité budgétaire constituent une troisième particularité qui pose des problèmes spécifiques. Le débat difficile sur le respect des "Montants estimés nécessaires" (MEN) du 2^e programme-cadre recherche (PCR) lors de la procédure budgétaire 1991 en constitue une des manifestations les plus évidentes. Les données de ce problème résultent du fait que le Conseil entendait voir respecter les MEN qu'il avait lui-même arrêté en tant qu'autorité législative, alors que le Parlement se prévalait de son droit budgétaire à fixer souverainement les crédits.

Ces contraintes particulières comportent en elles-même un double risque de voir les dépenses augmenter plus rapidement que la bonne allocation ne le permettrait :

- a) l'indépendance de l'activité législative risque de rendre plus aléatoire la prise en compte correcte de ses implications financières, de sorte qu'il n'existe pas de mécanisme de discipline budgétaire *a priori*.
- b) le Parlement peut souvent être tenté de compenser son absence de compétence législative réelle par un renforcement de son activité financière.

Ce double risque peut se trouver amplifié dans ses conséquences financières par le jeu institutionnel particulier de la procédure budgétaire, pour lequel la Commission détient certes le droit d'initiative (présentation de l'avant-projet de budget), alors que les possibilités de modification par les deux branches de l'autorité budgétaire échappent formellement à son contrôle.

3.2 La solution du Traité

Dans le respect de la contrainte d'équilibre du budget reprise à son art. 199 le Traité CEE prévoit une structure financière avec une division de fait des responsabilités de chacune des branches de l'Autorité budgétaire pour deux parties distinctes du budget, avec des règles d'évolutions spécifiques :

- a) Les dépenses obligatoires (DO) sont celles qui découlent impérativement du Traité. En cas d'appréciation différente des besoins pour cette catégorie de dépenses, c'est le Conseil qui dispose du pouvoir d'arbitrage. Les DO concernent essentiellement le FEOGA-Garantie, les protocoles méditerranéens, les autres accords internationaux et les remboursements aux Etats membres. Jusqu'en 1987 l'absence de limite précise pour leur croissance comportait cependant un risque inhérent d'une forte croissance des dépenses correspondantes qui a marqué l'évolution du budget jusqu'à cette date.
- b) Les dépenses non-obligatoires (DNO) sont de la responsabilité de fait du Parlement. Elles concernent l'ensemble des autres

actions communautaires : fonds structurels, recherche, politiques structurelles et d'accompagnement, aides aux pays tiers et dépenses de fonctionnement. Malgré les règles contraignantes de l'art. 203 al. 9 qui en fixent l'évolution globale (taux maximal d'augmentation) et les procédures permettant d'y déroger, la tentation du Parlement d'affirmer son rôle pour ces politiques n'a pas vraiment pu être contenue.

La mise en oeuvre de ces dispositions du Traité s'est traduite jusqu'en 1987 par :

- une augmentation rapide de l'ensemble des dépenses accompagnée d'un déséquilibre croissant au profit des DO (74% des CP en 1986)
- une succession de crises financières nuisibles à l'image de la Communauté; malgré l'augmentation permanente du taux d'appel effectif de la TVA et des palliatifs aux insuffisances de crédits : non-dépréciation des stocks agricoles, poids du passé excessif, financement ad hoc par les Etats membres.

4. LA REFORME DE 1988

4.1 Les principaux objectifs

Face aux problèmes exposés ci-dessus, le nouveau système de financement arrêté en 1988 visait principalement les objectifs suivants⁽¹⁾ :

- a) doter la Communauté des moyens financiers nécessaires pour que, d'une part, le débat politique sur l'avenir de la Communauté soit libéré de l'hypothèque constituée par les longues discussions relatives à son financement et que, d'autre part, il soit possible de financer sans difficulté toutes les mesures liées aux politiques d'accompagnement en vue de l'achèvement du marché intérieur et de la mise en oeuvre de l'AUE (sécurité budgétaire pour la Communauté);
- b) donner par une discipline budgétaire efficace aux Etats membres la garantie que l'augmentation sensible des moyens financiers, demandée par la Commission, suffirait à couvrir le besoin total de financement de la Communauté d'ici 1992 (sécurité budgétaire pour les Etats membres);
- c) atténuer le caractère conflictuel de la procédure budgétaire, notamment les conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire, et par là même renforcer le rôle de la Commission en palliant le manque de pouvoir d'arbitrage par un accord sur l'encadrement à moyen terme du budget de la Communauté;

(1) voir en détail "Réussir l'Acte Unique, une nouvelle frontière pour l'Europe" Communication de la Commission des Communautés européennes, COM(87) 100 final, Bruxelles, le 15.2.87 - "Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement sur le fonctionnement du budget de la Communauté"; COM(87) 101 final, Bruxelles, le 28.2.87.

- d) obtenir un financement de la Communauté reflétant mieux la prospérité relative de chacun des Etats membres.

4.2 Les solutions

Sur base des propositions que la Commission avait soumise pour atteindre ces objectifs, après une concertation avec le Parlement, le Conseil a arrêté le 24 juin 1988 l'ensemble des textes législatifs qui ont ensuite été ratifiés par les Parlements des 12 Etats membres. L'accord interinstitutionnel signé le 29 juin 1988 par les présidents des 3 institutions constitue la clé de voute de cette réforme.

Parmi les nombreux aspects couverts par l'ensemble de cette réforme - qui devait notamment garantir le doublement des Fonds structurels à l'horizon 1993 -, au regard du sujet traité ici, les deux aspects suivants sont essentiels :

- a) les sources de financement du budget de la Communauté,
- b) les perspectives financières et l'Accord interinstitutionnel comme instrument de mise en oeuvre de la discipline budgétaire.

4.2.1 Les recettes

La Décision ressources propres du 24.6.1988⁽¹⁾ définit le montant global de ressources propres à mettre à la disposition de la Communauté par rapport à la prospérité de la Communauté :

- 1,16% du PNB en 1988
- 1,17% " " en 1989
- 1,18% " " en 1990
- 1,19% " " en 1991
- 1,20% " " en 1992 et au-delà s'il n'y a pas de nouvelle décision sur les ressources propres

Bien que le remboursement de 10% des ressources propres traditionnelles aux Etats membres au titre des frais de collecte comme la compensation au Royaume-Uni avaient été maintenues, leur modalité de mise en application ont été modifié, de sorte qu'ils ne viennent plus comme auparavant réduire le montant de ressources propres qui peut être effectivement appelé par la Communauté. Celui-ci évolue donc exclusivement en fonction du niveau de prospérité de la Communauté toute entière.

L'écêtement de l'assiette TVA à 55% du PNB pour chacun des Etats membres ainsi que la création d'une quatrième ressource propre prélevée à taux uniforme sur une assiette PNB doivent conduire progressivement à une charge financière de chacun des Etats membres qui correspond mieux à leur capacité contributive.

(1) cf. Journal officiel des Communautés européennes, n°L 185 du 15.7.1988 p. 245

4.2.2 L'A.I.I. et la discipline budgétaire

a) Pourquoi un Accord Interinstitutionnel ?

La réussite de la réforme budgétaire de 1988 dépendait fortement de la possibilité de ramener à un niveau plus acceptable le potentiel de conflit entre le Parlement et le Conseil, alors même que les décisions du Conseil Européen sur le doublement des crédits alloués aux Fonds structurels, sur le Programme-cadre recherche et sur la discipline budgétaire rendaient plus difficiles encore l'application de l'article 203 du Traité. C'est la raison pour laquelle le Conseil Européen de Bruxelles de février 1988 prévoyait la nécessité d'un accord politique global sur la mise en oeuvre de ses conclusions.

En effet, compte tenu de la responsabilité de fait du Conseil pour les DO et du Parlement pour les DNO, toute mécanique de discipline budgétaire quelle qu'elle soit, doit impérativement obtenir l'engagement des deux branches de l'Autorité budgétaire de la respecter. Deux exemples permettent de préciser cette idée :

- la discipline budgétaire agricole est de premier abord de la responsabilité du Conseil. Cependant, dans un cadre budgétaire contraignant un dérapage sur les dépenses du FEOGA-Garantie risquerait - comme cela avait été le cas dans le passé - de porter atteinte aux ressources disponibles pour les DNO. C'est l'une des raisons pour lesquelles, le Parlement doit être associé à la discipline budgétaire agricole. Mais il est également indispensable que la Commission y soit associée faute de quoi le risque d'échec serait trop élevé.
- le doublement des dotations des fonds structurels à l'horizon 1993 et la décision du programme-cadre recherche impliquent des augmentations globales des DNO nettement supérieures au taux maximum autorisé prévisible pour chacune des années. En conséquence les budgets à arrêter pour mettre en oeuvre ces décisions exigeront une codécision de fait entre le Conseil et le Parlement sur le taux global d'augmentation des DNO. Il est donc indispensable que les deux institutions s'entendent sur les méthodes qui doivent permettre d'atteindre cet objectif.

Cela est d'autant plus vrai que la décision 88/377 concernant la discipline budgétaire se réfère essentiellement aux DO et renvoie pour les DNO dans son article 15 à l'Accord Interinstitutionnel. Il était donc indispensable de disposer d'un engagement de chacune des trois institutions de respecter l'ensemble des règles de discipline budgétaire, qu'elles figurent dans la décision 88/377 ou dans l'accord et ceci sans procéder à une répartition des responsabilités pour les DO d'une part et pour les DNO d'autre part, comme c'est le cas pour les dispositions financières du Traité. L'Accord

Interinstitutionnel constitue un accord politique entre 3 institutions qui définissent de commun accord dans les Perspectives financières le cadre de référence dans lequel le budget doit être arrêté, le budget continuant d'être la seule base légale pour les dépenses communautaires.

C'est pour ces raisons que dans le respect du Traité, il a semblé indispensable d'encadrer les procédures budgétaires de la période 1988-1992 d'un consensus relatif à la manière de traduire dans la réalité les décisions du Conseil Européen.

b) L'Accord Interinstitutionnel et les Perspectives financières⁽¹⁾

L'Accord Interinstitutionnel conclu entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission le 29.6.1988 et les Perspectives financières qui en font intégralement partie, délimitent le cadre dans lequel s'opèrent désormais la discipline et la procédure budgétaires. Au delà des plafonds de ressources propres inscrits dans la décision du 24 juin 1988, la mise en oeuvre correcte de l'accord par les 3 institutions donne aux Etats membres la garantie nécessaire sur les montants qu'ils seront amenés à mettre à la disposition de la Communauté. Conformément à cet accord, le volume des dépenses de la Communauté est limité à deux niveaux :

- La limite suprême est constituée par les plafonds des ressources propres qui peuvent être inscrites au budget de la Communauté. Ces plafonds sont arrêtés à l'art. 3 de la décision sur les ressources propres, qui fixe pour 1992 un maximum de 1,20% du PNB. Pour chacune des années comprises entre 1988 et 1992, il existe un plafond spécifique. Aucun de ces plafonds annuels ne peut être dépassé, de sorte que - abstraction faite des autres recettes - le volume du budget en crédits de paiements de la Communauté ne peut jamais être supérieur à ces plafonds.
- Les perspectives financières, fixent des plafonds contraignants pour six rubriques de dépenses :

1. FEOGA-Garantie
2. Actions structurelles
3. Politiques à dotation pluriannuelles (recherche, PIM)
4. Autres politiques
5. Remboursements et administration
6. Réserve monétaire

Le libellé et la délimitation de chacune des six rubriques des Perspectives financières indiquent sans ambiguïté que la définition des politiques se fait en tout premier lieu en fonction d'objectifs d'allocation. Cependant chacun de

(1) Pour une description plus détaillée de l'A.I.I. voir p.ex. ZANGL, Peter : The Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure, in : Common Market Law Review, vol. 26 (1989) pp. 675 s.

ces groupes de politiques communautaires a également un impact sur la redistribution interrégionale, alors qu'aucune d'entre elles ne répond à la fonction de stabilisation.

Certains de ces plafonds suivent des règles d'évaluation particulières. C'est le cas pour la rubrique 2 et rubrique 3 (PCR) mais surtout pour la rubrique 1 (FEOGA-Garantie).

Pour les dépenses de garantie agricoles, un mécanisme indépendant du plafond global de dépenses inscrit dans les perspectives financières a été arrêté. Partant du principe que les moyens disponibles pour la mise en oeuvre de la politique agricole commune doivent évoluer en fonction de la prospérité de la Communauté, le taux d'accroissement des dépenses de garantie du FEOGA sur base de la dépense prévue pour 1988 a été plafonné à 74% du taux de croissance du PNB de la Communauté. L'introduction d'une réserve monétaire spécifique en vue de faire face à des charges particulières susceptibles de résulter de fluctuations monétaires extérieures devrait faciliter le respect du plafond pour les dépenses agricoles.

Les chiffres des perspectives financières arrêtés en juin 1988 sont adaptés tous les ans par la Commission pour tenir compte de l'évolution des prix et du PNB. De plus, en amont de la procédure budgétaire, le Conseil et le Parlement arrêtent avant le 1er mai de chaque année sur proposition de la Commission les transferts de dotations nécessaires pour maintenir les perspectives financières en ligne avec la mise en oeuvre des programmes pluriannuels arrêtés par le Conseil.

Cependant la mécanique des Perspectives financières offre plus de flexibilité qu'il ne peut y paraître de prime abord. En effet la possibilité de révision en application de l'art. 12 - élargie le cas échéant à la possibilité de modification en application de l'art. 4 - permet le relèvement des plafonds pour répondre aux besoins nouveaux pour autant que les marges disponibles sous le plafond des ressources propres le permettent. L'analyse du fonctionnement de l'A.L.I. mettra en évidence que cette possibilité de révision a bien fourni la flexibilité nécessaire pour pouvoir prendre en compte correctement et sans remise en cause du principe de discipline budgétaire les implications financières des nouvelles tâches qui incombent maintenant à la Communauté.

Les plafonds de dépenses étant ainsi mis en place, restait à décrire la procédure qui permet de les respecter et par là même d'améliorer la procédure budgétaire. Par l'Accord Interinstitutionnel, les 3 institutions signataires se sont engagées à respecter les plafonds de la manière suivante :

- La Commission arrête son avant-projet de budget dans le respect de chacun des plafonds de dépenses en crédits d'engagements et dans le respect du plafond global pour les crédits de paiement.

- Le Parlement Européen et le Conseil s'engagent à arrêter un budget avant le 31 décembre de l'année qui précède l'exercice budgétaire dans le respect des mêmes plafonds.

5. LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DE 1988

5.1 Un fonctionnement global satisfaisant

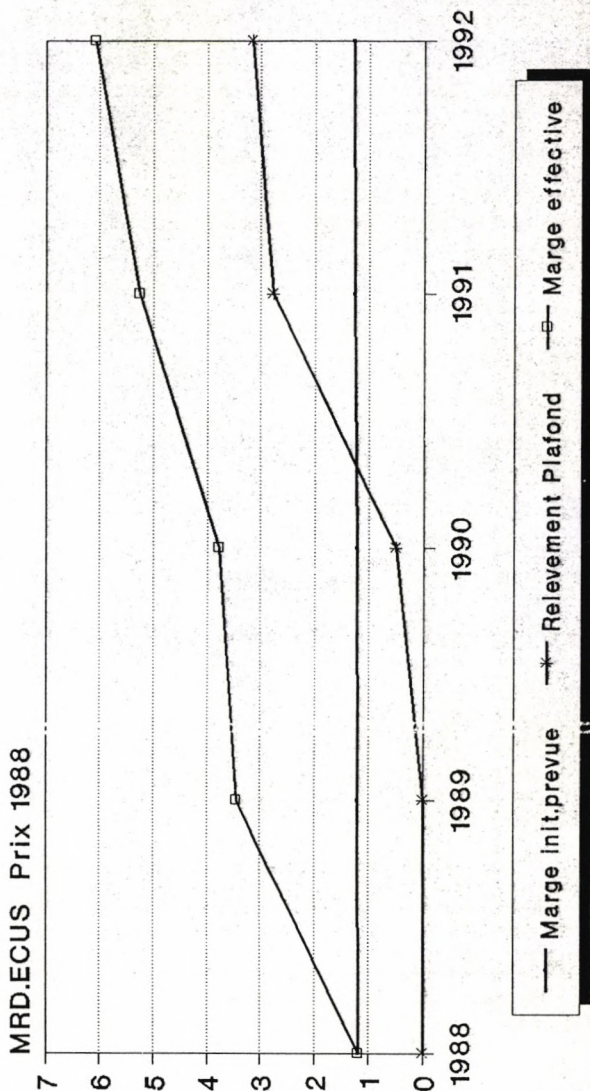
L'All de 1988 a permis de ramener la vie budgétaire de la Communauté dans un contexte moins conflictuel et plus opérationnel. En effet, les budgets pour les années 1989, 1990 et 1991 ont été arrêtés à temps - c'est-à-dire au mois de décembre de l'année précédente - et dans le respect de chacun des six plafonds individuels des perspectives financières. Pour ce qui est de l'exécution du budget, même si elle reste marquée par un certain nombre d'imperfections, elle s'est également inscrite dans le principe du respect de ces six plafonds de dépense.

Ces observations générales illustrent bien que l'acceptation du principe de discipline budgétaire s'est accompagnée d'une normalisation de la vie budgétaire, ce qui suggère que cette acceptation qui n'était pas évidente a priori, a pu s'opérer sans heurts significatifs. Ceci semble d'autant plus vrai que parallèlement le budget de la Communauté a pu répondre aux exigences nouvelles qui ont découlé d'une part de l'unification allemande et d'autre part du rôle croissant de la Communauté dans le monde. Le processus de démocratisation en Pologne, Hongrie, qui s'est étendu ensuite à d'autres parties de l'Europe centrale et orientale, la nécessité d'intervention dans la zone du Golfe se sont traduits par un renforcement substantiel des crédits budgétaires. La mécanique parfois un peu lourde et longue des révisions des perspectives financières a cependant permis de répondre correctement à ce besoin additionnel tout en l'encadrant suffisamment pour garantir qu'une telle augmentation des dépenses se fasse dans le respect des principes de discipline budgétaire. De même la nécessité d'accentuer l'action communautaire pour certaines politiques nécessaires à la réalisation de l'Acte unique européen (Formation professionnelle, transports, audiovisuel, environnement) a pu être prise en compte correctement et en temps voulu par une révision correspondante des Perspectives financières.

Malgré les bouleversements profonds qui ont marqué l'environnement de la Communauté ainsi que les tâches croissantes dont elle a la responsabilité, les principes de discipline budgétaire arrêtés en 1988 ont permis d'accompagner correctement en termes budgétaires les progrès d'intégration réalisés depuis 1988. A ce stade la limite contraignante du plafond des ressources propres n'a donc pas eu d'effets négatifs ou contraignants sur le rôle de la Communauté. Si tel a bien été le cas c'est largement parce que la croissance économique intérieure depuis 1988 a été beaucoup plus forte que les hypothèses faites en 1988 ne l'avaient laissé croire. Le graphique 1 illustre clairement cet état de fait, dans la mesure où il montre que le montant absolu de dépenses du budget de la Communauté est

PERSPECTIVES FINANCIERES

EVOLUTION DE LA MARGE ENTRE LE PLAFOND DES RESS.PR.ET LE TOT.DES PAIEM.NECESS.



DG XIX/A/1 du 10 mars 1991

© The Author(s). European University Institute.

maintenant nettement plus élevé que celui prévu à l'origine, ce qui a été possible parce que la croissance économique renforcée a créé des marges de budgétisation supplémentaires.

Il serait néanmoins exagéré de dire que le fonctionnement satisfaisant des perspectives financières et de l'Accord interinstitutionnel depuis 1988 est dû exclusivement à une évolution favorable de l'économie, alors qu'il y a tout lieu d'admettre que la discipline rigoureuse mise en place par la décision discipline budgétaire et par les perspectives financières a empêché une utilisation facile et aléatoire de ces marges additionnelles.

5.2 Le financement du budget

La nouvelle décision ressources propres de 1988 a permis de donner au budget de la Communauté la sécurité de financement nécessaire pour sortir de la situation de crise financière permanente dans laquelle elle se trouvait auparavant. Elle l'a donc libérée d'une contrainte importante lui permettant de concentrer l'énergie politique sur les choix relatifs aux fonctions propres du budget et non plus sur la recherche de palliatifs.

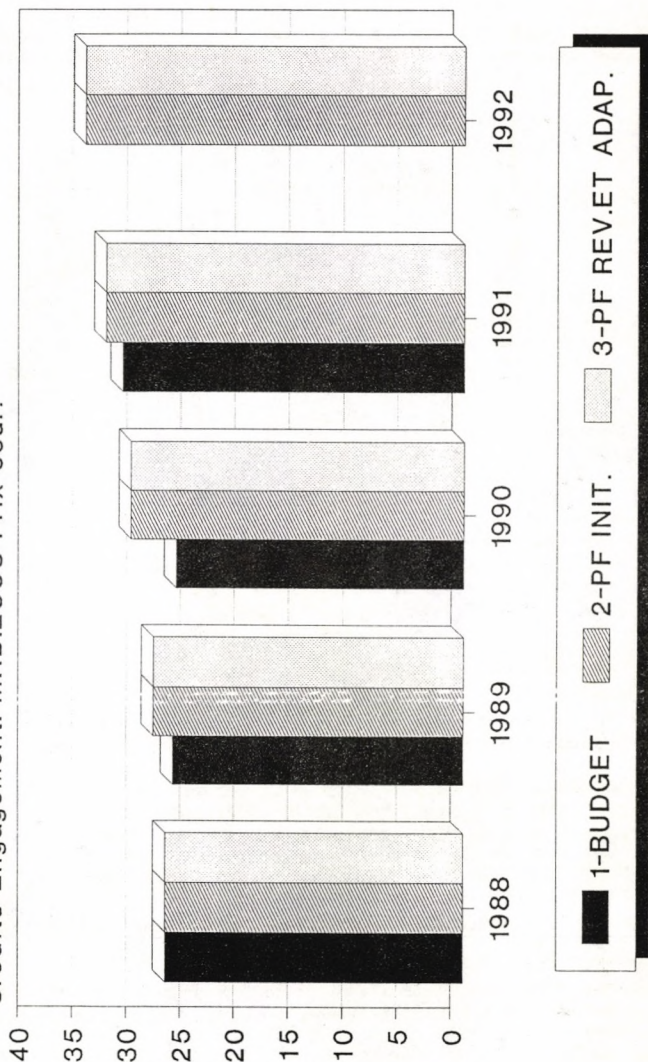
Si donc l'objectif de sécurité budgétaire a pu être atteint, il n'en va pas de même de l'objectif de meilleure répartition de la charge de financement entre les Etats membres en fonction de leur capacité contributive propre. Ceci découle surtout de la croissance économique plus soutenue qui s'est traduite par une évolution dynamique des ressources propres traditionnelles et de l'assiette taxe sur la valeur ajoutée. Conjuguée à des dépenses nécessaires au bon fonctionnement de la PAC nettement en retrait par rapport au maximum prévu, cette évolution a abouti en 1990 à une situation paradoxale dans laquelle il n'y avait plus de nécessité d'appel à la 4^e ressource basée sur le PNB. Si ce résultat est bien la conséquence d'une concentration de phénomènes particuliers sur une seule et unique année budgétaire, il n'en demeure pas moins que la meilleure répartition du financement du budget est demeurée limitée à ce stade à l'effet qui résulte de l'écèlement de l'assiette TVA à 55% PNB.

5.3 Résultats d'allocation

L'effet d'allocation du budget de la Communauté a été sensiblement différent de celui anticipé lors de l'établissement des Perspectives financières en 1988, en raison notamment d'une part de l'évolution modérée des dépenses du FEOGA-Garantie de 1988 à 1990 et d'autre part du développement accéléré de l'ensemble des autres politiques intérieures et extérieures concernées par la Rubrique 4 des perspectives financières. En ce qui concerne le FEOGA-Garantie (cf. graphique 2) les crédits votés ont été inférieurs de 2 Mrds Ecus en 1989 et 4 Mrds Ecus en 1990 au plafond de la ligne directrice agricole, soit un écart de 10% entre les besoins effectifs et le maximum permis. En termes d'exécution du budget les économies sont encore plus significatives puisque de 1988 à 1990 4.900 Mécus du FEOGA-Garantie n'ont pas été exécutés ce qui ramène l'économie totale à 10.900 Mécus, soit 11 % du maximum cumulé.

RUBRIQUE 1 FEOGA

Credits Engagement. MRD.ECUS Prix cour.



DG XIX/A/1 dn rubr1 Janvier 1991

© The Author(s). European University Institute.

Si le résultat est donc plus que satisfaisant aussi bien au regard de la bonne utilisation des crédits qu'au regard d'un rééquilibrage du budget au profit des autres catégories de dépenses, il faut reconnaître que c'est moins la nouvelle discipline budgétaire agricole que des évolutions favorables sur les marchés mondiaux et pour le taux de change USD/ECU qui ont permis ces économies et ont dispensé la Communauté d'avoir recours à ce stade à la réserve monétaire. Comme cet ensemble de conditions favorables n'est plus rempli à présent, il faut envisager une reprise de la croissance de la dépense agricole qui mettra fin dans un premier temps à la diminution de sa part relative dans le budget. Cependant, c'est au moment où l'environnement devient moins propice à des économies, que la discipline budgétaire mise en place dans le secteur agricole doit mettre en évidence sa capacité à contenir l'évolution des dépenses sous le plafond de la ligne directrice agricole.

En ce qui concerne les politiques pour lesquelles les plafonds constituent des objectifs de dépenses et qui constituent l'essentiel des actions concrètes pour les Rubriques 2 et 3 des perspectives financières (cf. graphiques 3 et 4), c'est-à-dire les fonds structurels et le programme-cadre recherche, formellement les objectifs d'allocation ont été atteints, même si le démarrage de la nouvelle réglementation pour les fonds ne s'est pas toujours fait avec la rapidité voulue. S'agissant des fonds structurels qui ont vocation à réaliser l'essentiel de la politique de cohésion décidée par la Communauté pour accompagner la réalisation du grand marché, il convient de mesurer le résultat d'allocation à leur volume qui avec moins de 0,3% du PNB communautaire n'atteint pas un seuil significatif pour une politique structurelle. Cependant la concentration de 80% des dépenses dans les régions en retard de développement (objectif 1), pour les régimes de reconversion au déclin industriel (objectif 2) et pour les actions de développement des zones rurales (objectif 5b) devrait permettre de donner à l'intervention de la Communauté toute l'efficacité d'allocation requise.

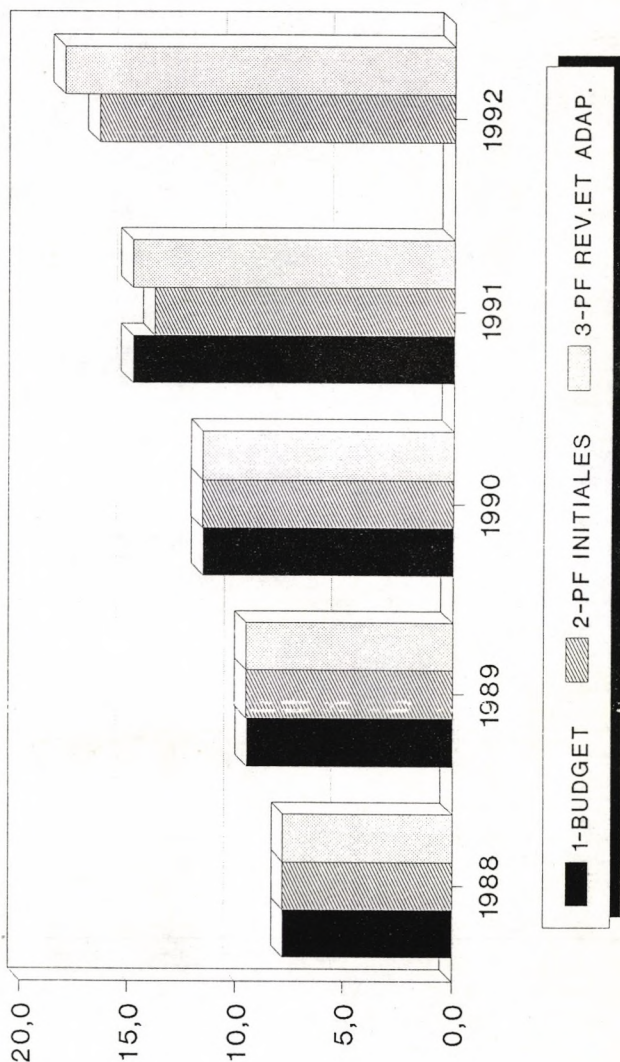
Celle-ci devrait se trouver renforcée par la mise en oeuvre des principes de partenariat et d'additionnalité. Alors que le premier de ces principes doit avant tout garantir la bonne insertion dans les actions entreprises par d'autres collectivités de l'action communautaire, l'additionnalité doit garantir que celle-ci ne vient pas remplacer une intervention correspondante de l'Etat membre et qu'il s'agit d'un véritable cofinancement. L'additionnalité doit se traduire par un accroissement au moins équivalent de la totalité des interventions publiques ou assimilables (communautaires et nationales) à finalité structurelle de l'Etat membre concerné. Cet exercice devra tenir compte des conditions macro-économiques dans lesquelles s'effectuent ces financements⁽¹⁾. La modulation des taux d'intervention du FEDER et du FSE doit notamment faciliter le respect du principe d'additionnalité en fonction de la situation de fonds propres de l'Etat membre et du retard de développement de la région concernée.

(1) Cf. Vade-mecum sur la réforme des Fonds structurels communautaires, Commission des communautés européennes, Bruxelles 1989, p. 21.

RUBRIQUE 2

ACTIONS STRUCTURELLES

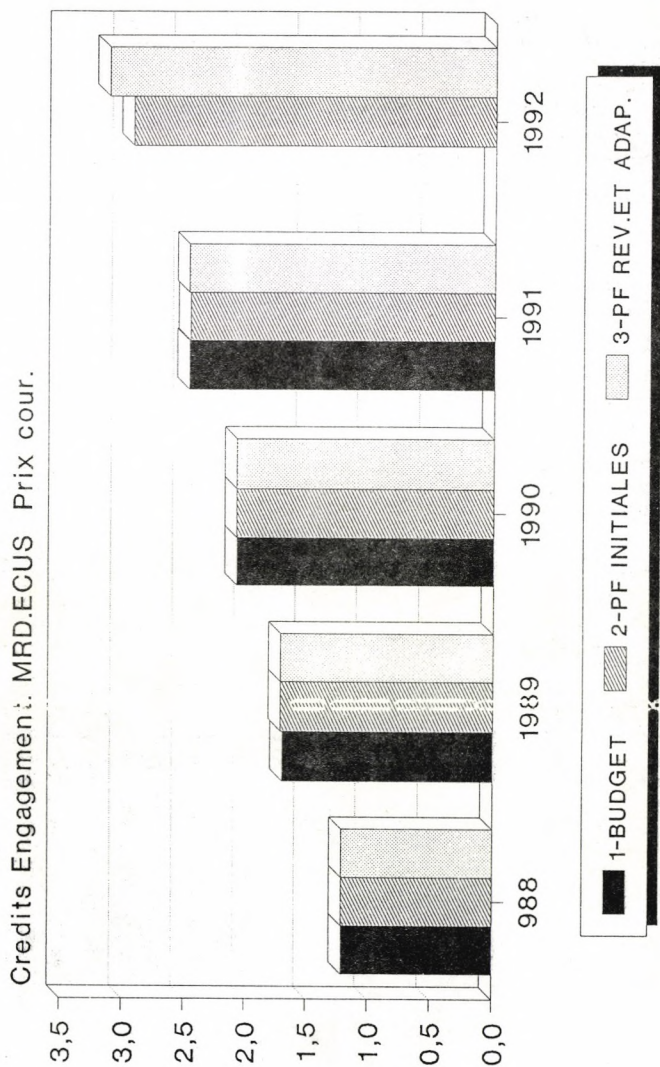
Credits Engagement. MRD.ECUS Prix cour.



DG XIX/A/1 dn rubr2 Fevrier 1991

© The Author(s). European University Institute.

RUBRIQUE 3 POLIT.DOTATION PLURIANN.

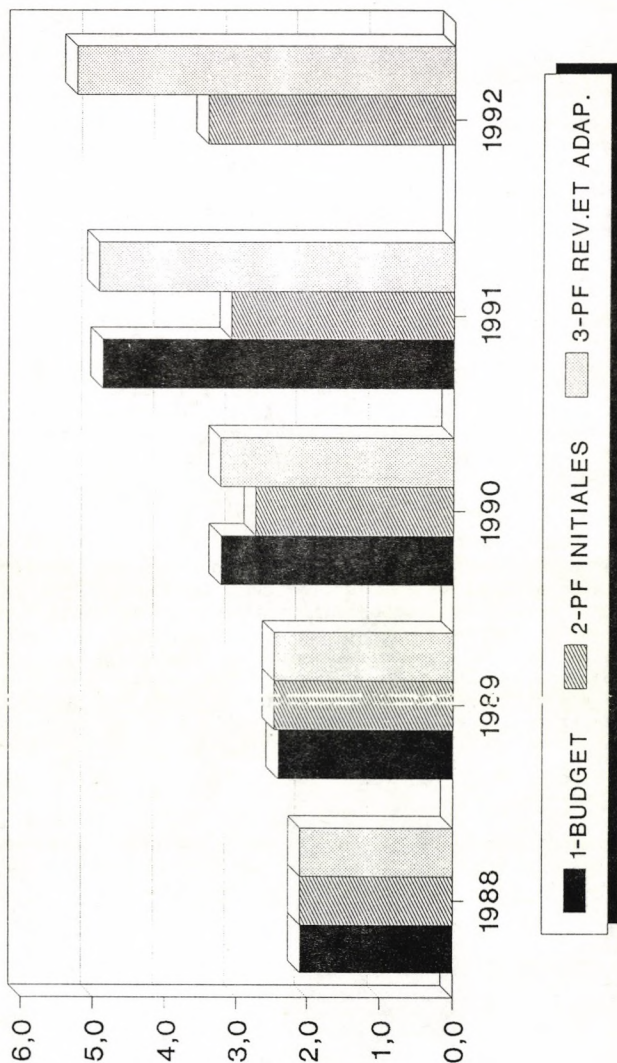


Pour l'ensemble des autres politiques de la Communauté (cf. graphique 5), qu'elles concernent son volet externe ou son volet interne, les Perspectives financières de 1988 avaient retenu un taux de croissance voisin du taux maximal d'augmentation (TMA) prévu par l'art. 203/9 du Traité CEE. Ce taux exprime une moyenne pondérée entre l'augmentation de la dépense publique dans les Etats membres et la croissance économique. En période de rigueur budgétaire qui est d'application depuis le début des années 80 dans la plupart des Etats membres, ce taux est donc inférieur à la croissance moyenne du bien-être. En conséquence c'est pour les dépenses non obligatoires de la rubrique 4 que la discipline budgétaire a été la plus contraignante, alors que ce bloc de dépenses doit permettre de financer un nombre important de politiques essentielles à la bonne marche de la Communauté et à la poursuite du processus d'intégration vers le grand marché et l'UEM. Cette contrainte renforcée ne s'est d'ailleurs pas nécessairement traduite par une compression correspondante de l'effet d'allocation obtenu pour ces domaines, dans la mesure où par la recherche d'une meilleure exécution elle a permis d'accepter le principe même de la prise en compte de la notion de coût-efficacité dans la gestion quotidienne du budget. En principe, à volume d'intervention donné, l'effet d'allocation global des politiques concernées par la rubrique 4 devrait donc avoir augmenté, c'est-à-dire que l'adéquation des dépenses correspondantes à la réalisation des objectifs devrait être meilleure. Ce résultat est d'autant plus appréciable qu'en général les périodes d'opulence relative génèrent plutôt un certain laxisme budgétaire.

Malgré ce renforcement de la gestion et de l'efficacité budgétaire, il est apparu dès le début de 1990 qu'un nombre important d'actions nécessaires à la réalisation dans de bonnes conditions du marché unique ou dont l'importance politique et budgétaire n'avaient pas été correctement appréciée en 1988, ne pourraient pas être exécutées de manière adéquate sans une révision vers le haut du plafond des DNO de la rubrique 4. Il s'agissait principalement de l'environnement, de l'énergie, de l'audiovisuel, des infrastructures de transport et de la formation professionnelle.

RUBRIQUE 4 AUTRES POLITIQUES

Credits Engagement. MRD.ECUS Prix cour.



GRAPHIQUE 5

De plus l'unification de l'Allemagne se traduira dès 1991 par la mise en oeuvre de l'ensemble des politiques de la Communauté sur la nouvelle partie de son territoire. C'est pour pouvoir assurer correctement le fonctionnement de celles-ci que les dotations prévues pour les fonds structurels de 1991 à 1993 ont été relevés de 3 MMECU et que le plafond de la rubrique 4 a été augmenté de 100 MECU par année.

C'est dans le domaine de la politique extérieure que l'évolution des besoins réels a le plus nettement dépassé les projections de 1988. D'abord la démocratisation en Pologne/Hongrie puis dans les autres pays de l'Europe centrale et orientale s'est traduite par un renforcement substantiel du rôle de la Communauté sur l'échiquier international. Le rôle dévolu à la Commission dans le G24 pour la coordination des interventions en Europe centrale et orientale a rendu indispensable la mise à disposition de fonds communautaires pour cette action. (500 MECU en 1990, 800 en 1991 et enfin 1000 MECU pour 1992). Pour 1991 l'action de la Communauté en faveur des pays les plus touchés par la crise du Golfe se traduira par une dépense de 500 MECU, auxquels viendront se rajouter environ 400 MECU pour l'URSS, si la situation politique permet la mise en oeuvre de ces ressources. Sans prise en compte de ce dernier élément la dépense budgétaire de la Communauté qui accompagne son action extérieure aura triplé de 1988 à 1991.

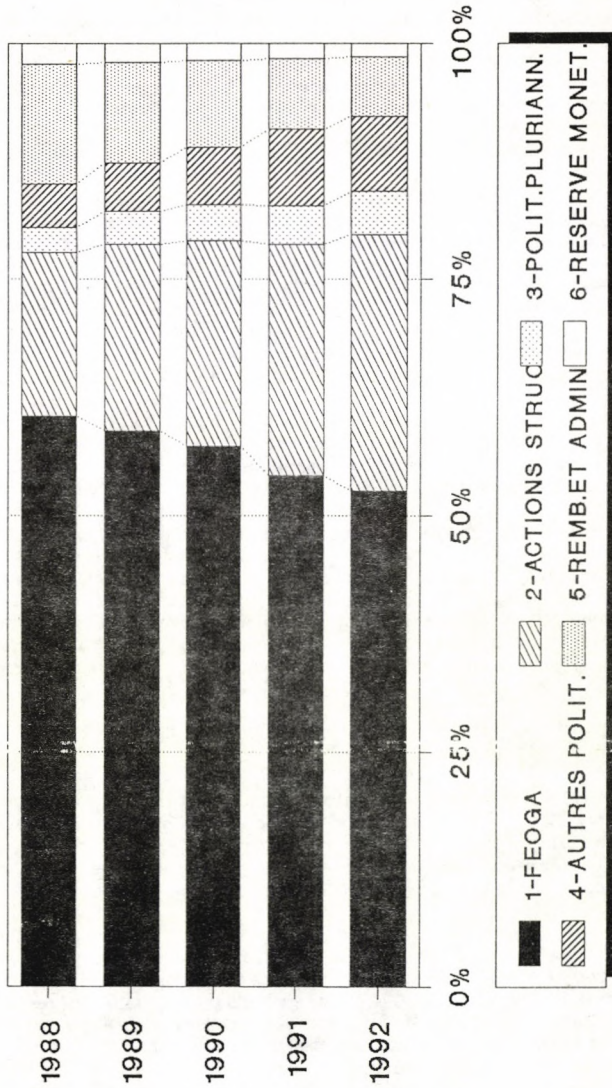
Cependant, si de telles augmentations de dépenses ont pu être incorporées d'abord dans les perspectives financières puis dans le budget c'est sans nul doute parce que la période de prospérité qu'a traversée la Communauté a permis cet effort financier supplémentaire sans qu'il soit perçu comme une menace sérieuse pour la situation des finances publiques dans les Etats membres. Il est vrai aussi que cet effort a paru d'autant plus acceptable qu'il s'inscrit dans la poursuite de la discipline budgétaire arrêtée en 1988.

5.4 Un effet redistributif

L'effet redistributif global de l'intervention budgétaire de la Communauté aura été de 1988 à 1990 sensiblement différent des anticipations. D'une part en termes de résultat, la structure de financement est encore plus éloignée de la plus grande proportionalité qui avait été prévue en 1988.

D'autre part l'effet redistributif de la dépense aura été marqué par la moindre croissance des dépenses du FEOGA-Garantie de 1988 à 1990. Alors qu'en crédits de paiement la part de celui-ci devait passer de 63 à 60% entre 1988 et 1990, elle s'est située effectivement à 55% en 1990. Cependant cette part ne devrait pas être inférieure à 58% en 1992 (cf. graphique 6). Compte tenu du fait que la structure régionale de dépense de la PAC est plutôt favorable aux grandes régions agricoles, l'effet redistributif aux bénéfices des régions en retard de développement aura été d'autant plus net.

PERSPECTIVES FINANCIERES REPARTITION PAR RUBRIQUE



Les dépenses structurelles, qui répondent aux objectifs d'un développement harmonieux et du renforcement de la cohésion économique et sociale, ont un impact redistributif en faveur des régions moins prospères. Cet impact a été croissant du fait que la part des dépenses structurelles sur le total du budget devait passer de 17% en 1988 à 25% en 1992 et il s'est encore renforcé par la moindre dépense agricole. Ceci a eu pour résultat que déjà en 1991 les dépenses structurelles représentent plus de 25% de la dépense totale. De plus l'effet redistributif des interventions structurelles ne se mesure pas seulement par le volume de ressources transférées, mais aussi par le fait qu'il s'agit des interventions spécifiques qui visent à renforcer l'infrastructure et l'investissement productif.

Pour ce qui est du renforcement de l'intervention extérieure de la Communauté, ses effets redistributifs demeurent incertains, tout en sachant que les politiques d'assistance au développement économique sont plus facilement exécutées par les agents économiques des zones plus développées.

5.5 Adaptation aux besoins futurs

La mise en oeuvre de la réforme financière de 1988 a permis d'ancrer le principe d'une discipline budgétaire qui s'applique à l'ensemble du budget. Celle-ci s'est traduite par une acceptation progressive de l'importance du respect du principe de coût-efficacité dans la gestion du budget de la Communauté. Notamment grâce à la croissance économique soutenue qu'a connue la Communauté, l'application de la discipline budgétaire n'a pas empêché pour autant la prise en charge de l'effort nécessaire à l'action externe de la Communauté.

Cependant l'application de l'All s'est traduite également par un certain nombre de rigidités et de lourdeurs. Les rigidités s'observent notamment au niveau de l'exécution du budget, pour laquelle le respect rigoureux de chacun des six plafonds de dépenses conduit parfois à des problèmes exagérés. Il ne fait guère de doute qu'un minimum de flexibilité devrait pouvoir être envisagé, notamment pour pouvoir agir rapidement en cas de catastrophes intérieures ou extérieures.

La procédure de révision s'est avérée être lourde et longue, ce qui n'a pas toujours permis de trouver dans des délais appropriés la réponse budgétaire aux problèmes posés. Si on ne parvenait pas à y remédier, les responsables pourraient être tentés de rejeter l'instrument - c'est-à-dire de ne pas prévoir sa prorogation au-delà de 1992 - et par là-même de remettre en question les progrès enregistrés en matière de discipline budgétaire, alors que celle-ci n'a pu faire ses preuves que partiellement. En effet, pour la partie agricole de la discipline budgétaire, la démonstration de l'efficacité du mécanisme doit encore être faite et il semble bien, que c'est en 1991/92 que l'occasion s'en présentera et que la nécessité apparaîtra fortement.

Cependant l'acceptation des perspectives financières semble globalement acquise, bien qu'un certain nombre d'insatisfactions demeurent. Ainsi par exemple, la notion de plafond dépense n'a pas pu être véritablement ancrée, les plafonds ayant trop largement été considérés comme des montants de dépenses. Il pourrait en résulter une certaine tendance à multiplier le nombre des rubriques dans les Perspectives financières, ce qui à terme pourrait transformer celles-ci en un budget pluriannuel, dont il n'est pas certain qu'il puisse répondre aux besoins du budget de la Communauté.

6. LE BUDGET DE LA COMMUNAUTE DANS LE CADRE DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE (UEM)

La réalisation d'une union économique et monétaire pourrait avoir comme résultat une augmentation significative du budget si le modèle envisagé était une UEM centralisée. La Communauté assumerait dans ce cas les fonctions de stabilisation exercées jusqu'à présent par les budgets nationaux ainsi que la fonction de redistribution. Dans cette hypothèse le budget communautaire pourrait être comparable en volume à l'ensemble des budgets nationaux des 12 Etats membres.

Mais la Communauté avance vers une UEM où la politique économique ne sera ni unique ni décidée par une institution centrale. Ceci n'est d'ailleurs pas nécessaire pour réaliser une union économique et on peut constater que même dans les fédérations existantes, la politique économique est composée de fonctions différentes et conduite à différents niveaux de gouvernement.

Le rôle et le volume du budget dans le cadre de l'UEM doivent être analysés à la lumière des objectifs et des caractéristiques de celle-ci. Le volume approprié de l'intervention budgétaire sera identifié après avoir défini les politiques à mettre en oeuvre au niveau communautaire.

La Communauté devrait, par l'établissement de l'UEM, promouvoir une expansion continue et équilibrée, un haut niveau de vie et d'emploi et un développement harmonieux des activités économiques. Pour cela, l'UEM repose sur un marché intérieur, une politique monétaire et sur une monnaie, l'écu, uniques ainsi que sur une politique économique non pas unique mais commune. La politique monétaire unique a comme objectif prioritaire la stabilité des prix. La politique économique commune vise notamment à renforcer les mécanismes de marché, l'ajustement structurel, le développement régional et la coordination de la politique macro-économique.

Le budget communautaire devra lui aussi concourir à la réalisation des objectifs macro-économiques communs et à la politique économique au sens large.

6.1 Allocation

La définition des politiques communautaires doit prendre en compte les objectifs à atteindre les contraintes sur les instruments de politique économique à disposition des Etats membres, et les critères économiques sur lesquels doit se fonder le transfert de compétences des Etats membres vers la Communauté.

L'UEM retient l'idée selon laquelle, dans le respect d'une gestion saine des finances publiques, la décision sur le volume et la composition des dépenses publiques reste largement du domaine de responsabilité des Etats membres. Ainsi, des politiques telles que la sécurité sociale, l'éducation, la sécurité intérieure et extérieure resteraient du ressort des Etats.

Dans ce contexte les critères économiques qui doivent guider la définition des politiques communautaires sont notamment l'existence d'économies d'échelle importantes, les externalités exercées sur les partenaires par des actions menées au niveau national, la plus grande efficacité de la mise en oeuvre au niveau communautaire et l'importance de certaines politiques pour l'efficacité générale de l'économie européenne. D'autres critères comme la mobilité imparfaite des citoyens ou les coûts d'information plaident aussi en faveur d'un transfert de compétences au niveau communautaire.

Sur base de ces critères, l'union économique va au-delà du marché intérieur et elle implique le transfert au niveau communautaire des fonctions de politique économique, lorsqu'il est nécessaire pour atteindre tous les bénéfices de l'intégration. Ainsi, les domaines où la Communauté devrait avoir plus de compétences sont : politique commerciale, politique de la concurrence, recherche et développement, environnement, développement des ressources humaines, infrastructures de transport et communications. Par exemple, dans le domaine de la recherche, l'intervention communautaire permet d'augmenter la cohérence des objectifs stratégiques à long terme et d'obtenir de meilleurs résultats qu'avec le même volume de ressources utilisé indépendamment par chacun des Etats membres. Dans le domaine de l'environnement il y a des problèmes globaux qui exigent une solution globale. De plus, l'efficacité économique est de plus en plus liée à l'efficacité écologique. Une politique d'environnement nationale pourrait être utilisée pour introduire de nouvelles fragmentations du marché. En ce qui concerne la politique de la concurrence, le contrôle des aides d'Etat est plus nécessaire dans l'UEM parce que les différences dans le niveau des aides ne peuvent plus être compensées par des modifications du taux de change.

La politique extérieure pourrait venir s'ajouter aux compétences communautaires propres en fonction de l'évolution dans le domaine de l'union politique. L'impact budgétaire de ces politiques serait déterminé en fonction des critères définis au point 2.1 ci-dessus.

Le volume d'intervention financière de la Communauté pour la mise en oeuvre de ces politiques doit prendre en compte aussi les aspects suivants :

- le renforcement du budget communautaire ne devrait pas avoir d'impact sur la capacité ou le besoin de financement public des Etats membres et ne devrait pas se traduire par une charge fiscale supérieure pour le contribuable européen
- l'allocation dépendra aussi de la capacité d'absorption des ressources communautaires par les destinataires potentiels
- quel devrait être le taux de financement communautaire ? Le critère d'additionnalité devrait-il être maintenu et généralisé ?

Les contraintes sur les instruments de politique économique à la disposition des Etats membres peut aussi entraîner une augmentation de l'intervention financière de la Communauté. En effet, la politique monétaire unique ne permet plus l'utilisation d'instruments tels que les taux d'intérêt ou le taux de change par les Etats. De plus la politique budgétaire devra être mise en oeuvre par les Etats membres en respectant des contraintes sur le volume et le financement des déficits publics.

6.2 Redistribution

Il est essentiel d'assurer que les effets bénéfiques de l'union économique et monétaire soient perçus dans l'ensemble de la Communauté. Des déséquilibres régionaux trop prononcés constitueraient une menace, tant économique que politique, pour l'union. Il se pose donc la question de savoir si dans le cadre de l'UEM il est nécessaire de renforcer la fonction de redistribution inter-régionale du budget communautaire.

Pour répondre à cette question, il faut d'abord définir les objectifs régionaux. Au moins quatre objectifs qui peuvent être alternatifs ou complémentaires, peuvent être définis :

- a) PIB par capital égal
- b) revenu disponible, consommation ou "welfare" par tête égal
- c) niveau adéquat d'offre et accessibilité aux biens publics et services locaux pour toute la population
- d) distribution spatiale équilibrée de la population et l'activité économique afin d'éviter les externalités négatives et des problèmes sociaux et d'environnement à long terme.

Actuellement le critère le plus utilisé est celui du rapprochement des PIB par tête.

En ce qui concerne l'impact de l'UEM sur les déséquilibres régionaux, deux types de réponses contraires existent :

- a) L'intégration économique et monétaire exercera des effets bénéfiques sur les régions défavorisées de la Communauté. C'est le point de vue traditionnel connu comme "convergence school". Selon cette approche la pleine mobilité des facteurs renforce l'égalisation du niveau de revenus entre les régions. Ces régions peuvent attirer un surcroît d'investissement, notamment dans le secteur des services et des nouvelles technologies pour lesquels les coûts de transport et la proximité du marché ne déterminent pas le choix de localisation. Elles pourront aussi exploiter les avantages tels que leurs faibles coûts de production, et donc maximiser les taux de rentabilité ainsi que les opportunités d'investissements rentables et attirer davantage de capitaux privés. Ainsi, le rattrapage économique serait assuré.

Dans cette hypothèse, il n'y aurait donc pas lieu de renforcer les actions structurelles de la Communauté.

- b) Dans une UEM les déséquilibres entre régions pourraient être accentués si des mesures spécifiques n'étaient pas prises. C'est l'approche selon laquelle l'intégration économique se traduit par une divergence accrue. Les zones plus développées créent des économies d'échelles croissantes, des externalités positives, et une meilleure offre de services, d'infrastructure et de qualifications professionnelles. Par conséquent elles ont une tendance à concentrer l'activité économique qui s'accroît avec l'intégration économique. Celle-ci augmente aussi le "potentiel économique" des régions où celui-ci est déjà le plus élevé. Le potentiel économique représente la disponibilité d'inputs, notamment la proximité des marchés et il est généralement mesuré par la somme des revenus de la région concernée et de celles qui l'entourent divisée par les coûts de transport entre elles.

La conclusion est que au moins temporairement, dans l'UEM, il pourrait être nécessaire de renforcer les politiques structurelles de la Communauté même si on prend en compte le rattrapage automatique qui se produit via la mobilité des facteurs de production. Cependant la structure socio-culturelle de la Communauté devrait s'opposer à une pleine mobilité du facteur de production travail, ne serait-ce que pour sauvegarder l'essentiel du patrimoine culturel. Si tel est bien le cas et dans la mesure où la mobilité du capital ne viendrait pas compenser cette moindre mobilité de la force de travail, le besoin de renforcer l'effet de redistribution du budget de la Communauté s'en trouverait accru.

Le choix entre l'établissement d'un mécanisme de péréquation et la poursuite des mécanismes actuels d'aides spécifiques aux régions semble favorable aux aides spécifiques, bien que les deux systèmes puissent répondre correctement aux objectifs d'efficacité et d'équité. Ceci étant, l'objectif des actions structurelles n'est pas la subvention des revenus pour compenser les inégalités de niveau de vie. Le mécanisme de péréquation comporte un certain risque d'affaiblissement des incitants aux activités productives et de créer un niveau de vie dépendant des subventions publiques. Ce risque pourrait se traduire au niveau des négociations salariales par la non prise en compte des différentiels de productivité régionale, ou au niveau des gouvernements locaux par une allocation inefficace de ressources due à la disponibilité d'un financement extérieur relativement large. Face à ces risques, l'objectif de la politique structurelle de la Communauté est de poursuivre l'égalisation des conditions de production et ses subventions visent à promouvoir l'investissement productif, la formation du capital humain et les infrastructures directement liées au développement économique.

Les actions à développer consisteraient en des programmes d'investissement dans des domaines tels que l'infrastructure physique, les communications, les transports et l'éducation. Néanmoins, une question reste ouverte : la possibilité d'élargir le financement communautaire à d'autres types de programmes dans des domaines tels que le logement, les équipements de santé ou les écoles, qui déterminent indirectement la localisation de l'investissement, et qui sont des fonctions publiques fondamentales.

L'extension et adaptation des critères d'éligibilité peuvent être nécessaires pour éviter la saturation de certains domaines d'intervention et donc une inadéquation de la dépense aux objectifs. Cependant, une exagération de cette extension comporte le risque de déboucher sur un mécanisme de péréquation. Ainsi, l'extension des critères d'éligibilité serait limitée par la nécessité de sauvegarder le mécanisme des subventions spécifiques afin d'assurer l'allocation de ressources souhaitée. En termes de redistribution l'impact serait comparable mais l'objectif de la politique communautaire permettrait aux régions défavorisées de rattraper le retard de développement et non pas d'établir un mécanisme de compensation permanent.

Cependant l'élargissement de critères d'éligibilité pourrait déboucher dans la possibilité d'interventions conjoncturelles en faveur de certaines régions ou certains secteurs pour faire face à des chocs économiques inattendus. Le principe d'un mécanisme amortisseur de cette nature pourrait être de ne pas fixer à l'avance des montants d'intervention, même indicatifs, par région ou programme. Au contraire sa mise en oeuvre dépendrait de l'apparition de difficultés économiques graves qui pourraient amener à demander l'aide de la Communauté conformément à des critères pré-établis. La nécessité d'un tel mécanisme dépend de la combinaison entre les chocs auxquels les économies devront faire face et la capacité d'ajustement pour y répondre. Si l'UEM a un impact négatif sur cette combinaison, le rôle du budget communautaire devrait être renforcé. Si l'intervention budgétaire n'était pas renforcée le niveau des disparités régionales pourrait amener certains Etats membres à ne pas participer dans l'UEM. Ainsi donc le renforcement du budget communautaire servirait à assurer la crédibilité du système. Au-delà des actions à développer déjà mentionnées ci-dessus, la Communauté pourrait aussi envisager la mise en place d'un mécanisme de redistribution interpersonnelle pour faire face aux effets du chômage causé par des chocs dans les régions plus défavorisées. D'autres mécanismes pourraient encore être développés, par exemple, des transferts distribués sur base des différences régionales du taux de chômage liés à un co-financement dans le domaine scolaire et de la formation professionnelle.

La nécessité de flexibiliser le mécanisme d'intervention structurelle par l'élargissement des critères d'éligibilité est aussi liée à la question de l'additionnalité. En effet, les transferts structurels de la Communauté ont un impact direct sur les budgets nationaux, étant donné qu'ils co-financent la dépense publique structurelle. Le respect du principe d'additionnalité impose une contrainte sur la gestion des budgets nationaux. Cette contrainte est particulièrement significative pour les pays qui sont les principaux bénéficiaires des fonds communautaires étant donné que les transferts représentent environ 3% du PIB dans ces pays. Elle pourrait être encore plus forte si le rôle du budget communautaire était renforcé et le principe d'additionnalité maintenu. Ainsi donc, pour permettre à ces régions ou pays une gestion saine des finances publiques et pour renforcer l'effort de réduction des déficits publics, le financement des Fonds structurels devrait être flexibilisé par l'élargissement des critères d'éligibilité.

6.3 Stabilisation

La possibilité d'exercer un effet de stabilisation sur le rythme de l'activité économique dans l'ensemble de la Communauté est très limitée par le volume réduit du budget de la CE par rapport à l'ensemble des dépenses totales du secteur public. Le budget de la CE représente autour de 2% de l'ensemble des dépenses publiques des 12 Etats membres. Ceci étant le volume du budget communautaire n'est pas une donnée extérieure fixe de l'exercice. Il peut être modifié et il le sera sur base des choix politiques qui seront faits dans le cadre de l'UEM et de l'union politique. De même, la contrainte d'obligation d'équilibre pourrait être levée. Néanmoins étant, même dans le respect de cette condition d'équilibre et avec le volume actuel, le budget de la CE peut jouer un certain rôle de stabilisation par le biais de mécanismes existants. En effet, la modulation des taux d'intervention communautaire en fonction de la situation des finances publiques de chacun des Etats membres pourrait avoir un effet de stabilisation. Dans le même domaine, une grille de taux d'intervention pourrait être définie sur base de critères macro-économiques pré-établis pour chacune des politiques mises en oeuvre sur la base du co-financement. La Communauté pourrait aussi définir des conditions de politique économique auxquelles seraient soumis les transferts dans les domaines importants pour la stabilité économique de l'ensemble de la Communauté. Dans ce cas, il faut considérer que l'imposition de conditions de politique économique pourrait modifier ou diminuer l'effet redistributif du transfert.

Dans le cadre de l'UEM, les Etats membres perdent la possibilité d'utiliser l'instrument du taux de change comme suite à l'adoption d'une monnaie unique et d'une politique monétaire unique. La question qui en résulte est de savoir si la politique budgétaire doit compenser temporairement cette perte. Si la réponse est oui, est-ce que la Communauté doit prendre en charge certaines des interventions de la politique budgétaire ? La réponse à la première question dépend notamment de trois éléments : les objectifs de la politique économique, les autres mécanismes d'ajustement existants et la nature des chocs. Par exemple, un choc temporaire sur la demande interne ou sur le taux de change réel peut être corrigé théoriquement par un ajustement des prix et salaires. Mais s'il y a des rigidités nominales, les corrections devront être prises en charge temporairement, par la politique budgétaire. Ceci étant, si un Etat se trouve confronté, à un choc permanent qui affecte la demande relative ou la compétitivité, étant donné que la politique budgétaire ne peut pas être utilisée de façon permanente sans avoir un impact sur la dette publique, les ajustements nécessaires devront se faire via changements des prix de facteurs.

Dans une UEM, l'objectif d'équilibre extérieur pour un Etat membre devient moins important et donc la politique budgétaire sera moins nécessaire dans ce domaine. Néanmoins, la politique budgétaire est plus efficace dans une UEM parce qu'une expansion fiscale qui implique une augmentation des taux d'intérêts, ne se traduira pas par une appréciation de la monnaie et il n'y aura donc pas de pertes de compétitivité. De toute manière, en UEM, la politique budgétaire d'un Etat membre aura un impact plus fort et rapide sur les autres Etats membres, ce qui plaide pour le moins en faveur d'une coordination de la politique budgétaire au niveau communautaire.

De plus, la politique budgétaire des Etats membres sera confrontée aux contraintes que l'UEM imposera sur les déficits publics et à la nécessité de coordination. En effet, la Communauté fixera des orientations pluriannuelles relatives aux objectifs et instruments de politique économique qui serviront de cadre aux exercices périodiques de surveillance multilatérale. Ceux-ci permettront d'apprécier les résultats de la coordination des politiques économiques des Etats membres et le degré de réalisation de convergence économique et d'y apporter les corrections nécessaires. Les contraintes sur les déficits publics figurent déjà dans les conclusions du Conseil Européen de Rome du 27 octobre 1990 : "le financement monétaire des déficits budgétaires, ainsi que toute responsabilité de la Communauté ou des Etats membres vis-à-vis des dettes d'un autre Etat membre seront exclus". Le Conseil européen a rappelé que "pour passer à la deuxième phase de l'UEM des progrès satisfaisants et durables devront être accomplis, en particulier en ce qui concerne la stabilité des prix et le redressement des finances publiques". La mise en oeuvre de ces principes se traduira probablement par les mesures suivantes :

- interdiction de financement des déficits budgétaires par concours direct du système européen de banques centrales⁽¹⁾ et interdiction de l'accès privilégié des autorités publiques au marché des capitaux
- interdiction d'octroi par la Communauté ou par les Etats membres d'une garantie inconditionnelle au financement des dettes publiques d'un Etat membre
- éviter les déficits budgétaires excessifs. Le diagnostic de déficit excessif est lié au caractère "soutenable" de la situation budgétaire qui ne peut pas être évaluée isolément d'une appréciation générale de la situation et de l'évolution économique. De toute façon pour disposer d'une référence on peut utiliser la "règle d'or" des finances publiques (les emprunts publics ne doivent pas excéder les dépenses d'investissement) qui est d'ailleurs largement utilisée dans les fédérations existantes. D'autres critères utiles seraient les ratios entre le déficit ou la dette et le PIB.

(1) Le système européen de Banques centrales (SEBC) sera composé de la Banque centrale européenne et des Banques centrales des Etats membres.

Un premier effet de stabilisation pourrait être obtenu par l'introduction de variabilité dans les limites au déficit public en fonction de la situation de chaque pays. La Communauté envisage aussi la possibilité d'octroi sous certaines conditions d'une assistance financière communautaire à un Etat membre qui se trouve en difficulté ou menace grave de difficultés. Elle pourrait prendre la forme d'un programme de soutien avec une intervention du budget de la Communauté ou des prêts spéciaux. L'objectif central d'un tel mécanisme d'assistance financière serait d'aider les Etats membres à surmonter des problèmes économiques graves et soutenir les stratégies nationales d'ajustement pour améliorer la convergence économique. Un Etat membre, lors d'un choc économique, peut être mis face à des problèmes graves d'emploi et d'output. Dans le cadre de l'UEM, une réponse au niveau communautaire doit être prévue, étant donné que l'Etat concerné ne pourra pas avoir recours à une dévaluation et qu'il doit éviter les déficits excessifs. Il est certain qu'avec l'UEM la contrainte d'équilibre extérieur disparaît pour chaque Etat membre. La disparition de cet objectif compense donc la perte de l'instrument taux de change. Cependant, cet instrument n'est pas uniquement lié à la balance de paiements mais aussi à l'équilibre interne qui reste un objectif de la politique économique. Le mécanisme d'assistance financière viserait donc à soutenir le processus d'ajustement nécessaire au rétablissement de l'équilibre interne après des chocs économiques.

L'assistance financière devrait être soumise à des conditions notamment en ce qui concerne les caractéristiques du choc et les efforts d'ajustement mis en place par l'Etat membre concerné.

En ce qui concerne la convergence économique, l'assainissement des finances publiques devrait respecter le maintien d'un niveau minimum des services publics et ne devrait pas mettre en danger le potentiel de croissance. Le mécanisme d'assistance financière aurait pour but de maintenir le niveau d'investissement public en infrastructure et capital humain, et il serait lié aussi au principe de conditionalité positive.

De plus, la nécessité d'un tel mécanisme est mise en évidence par le fait que les fédérations existantes disposent d'instruments de stabilisation automatique à travers le budget fédéral, possibilité qui n'existe pas pour la Communauté.

L'assistance financière pourrait prendre la forme de financement du budget communautaire, et/ou de prêts, avec bonification d'intérêts ou avec garantie budgétaire. Le budget pourrait prévoir par exemple, la création d'une réserve pour faire face à des chocs économiques qui pourrait compenser une partie des coûts du choc mesuré par exemple en termes de diminution du taux de croissance.

La Communauté n'a pas encore avancé dans la définition du mécanisme d'assistance financière et il est donc difficile pour l'instant d'évaluer son impact sur le budget de la Communauté.

7. CONCLUSION : QUEL VOLUME POUR LE BUDGET DE LA COMMUNAUTE ?

L'approche théorique sur les conditions d'intervention budgétaire de la Communauté, l'analyse du budget actuel, et du rôle de celui-ci dans l'UEM, soulignent que le volume du budget ne peut pas constituer un objectif en soi mais qu'il est le résultat des décisions politiques relatives au niveau d'intégration économique et au modèle politico-institutionnel à mettre en oeuvre.

Le budget actuel, avec un plafond de dépenses à 1,2% du PNB correspond au volume financier estimé nécessaire en 1988 pour assurer la réalisation de l'Acte Unique, notamment le marché intérieur et les politiques d'accompagnement. La croissance économique réalisée depuis 1988, qui a été supérieure à celle prévue, a permis au plafond actuel de dépenses d'être suffisant pour couvrir aussi des actions nouvelles et inattendues comme la coopération avec l'Europe centrale et orientale et les dépenses liées à l'incorporation de la RDA à la Communauté suite à l'unification.

Si l'on prend comme référence les fédérations existantes, on constate que le budget fédéral représente environ 20% du PNB (c'est le cas de l'Allemagne, les Etats-Unis ou l'Espagne). Par rapport à l'ensemble de la dépense publique, la dépense du budget fédéral (dépenses sociales exclues) représente 31% de la dépense publique totale en Allemagne, 54% aux Etats-Unis et 28% en Suisse qui est une fédération fortement décentralisée. Le budget de la Communauté pour sa part ne représente que environ 2% de la dépense publique des 12 Etats membres. Son volume du budget est donc très éloigné de celui d'un budget de type fédéral.

Des hypothèses sur le volume du budget approprié dans un processus d'intégration ont été présentées en 1970 dans le rapport Mac Dougall relatif au rôle des finances publiques dans l'intégration européenne. Ce rapport estime que dans une phase pré-fédérale le budget communautaire devrait atteindre un niveau de 2% à 2,5% du PNB pour renforcer les dépenses dans les domaines de la coopération au développement, recherche, énergie, développement régional, restructuration sectorielle et la mise en place d'un certain système de péréquation. En phase fédérale le budget devrait s'élever à 5% ou 7% du PNB (10% du PNB si s'y ajoute la défense) pour financer les relations extérieures, l'accompagnement d'une politique monétaire unique, la défense et un système de péréquation général.

L'approche fédéraliste considère que la dépense fédérale couvre l'offre de la plupart de biens publics, et la fonction de redistribution interpersonnelle. Ceci étant, les fédérations modernes, sont plutôt caractérisées par une "coopération" où les compétences et le financement correspondant sur la plupart des domaines sont partagés. Cette tendance correspondrait plus au modèle fondé sur la décentralisation et la subsidiarité choisi par la Communauté.

Une autre différence importante se trouve du côté des revenus fiscaux. Les fédérations existantes ont en général un degré d'harmonisation fiscale élevé et c'est le niveau fédéral qui est responsable de la plupart des impôts (seulement les Etats-Unis et la Suisse ont des compétences exclusives sur certains impôts pour les gouvernements régionaux). La Communauté par contre, n'a guère de compétence sur les impôts et les systèmes d'impôts, notamment les impôts sur les revenus, ne sont pas harmonisés entre les douze Etats membres.

De plus, la structure politique de la Communauté est loin de celle d'une fédération. Le modèle envisagé par la Communauté pour l'UEM, retient l'idée selon laquelle la décision sur le volume et la composition des dépenses publiques restera de la responsabilité des Etats membres, ce qui veut dire que le budget communautaire ne représentera pas une part significative des dépenses publiques.

De ce qui précède il ressort que la réalisation de l'UEM ne résultera pas en un volume du budget de la Communauté comparable à celui des fédérations existantes, mais que sans atteindre des montants très élevés, le volume du budget peut avoir des changements significatifs avec un impact non négligeable sur les économies des 12 Etats membres.

Sur base du budget pour 1991, qui s'élève à 58,535 MioEcus, soit 1,158% du PNB de la Communauté, on peut identifier l'impact qu'une augmentation modérée pourrait avoir sur la réalisation des politiques par la Communauté. Si on ne prend pas en compte la politique agricole, on constate que les dépenses correspondant aux politiques communautaires représentent environ 0,5% du PNB de la Communauté. Si on augmentait le budget 1991 de 1,158% quasiment à 1,658% du PNB on pourrait doubler l'action non agricole de la Communauté, ce qui correspondrait à un saut quantitatif très important. Même dans ce cas, le budget de la Communauté se situerait encore très loin du volume pré-fédéral (2% - 2,5% du PNB) proposé par le rapport Mc Dougall, alors que sa capacité d'action effective serait multipliée par deux. Si le volume du budget arrivait à 2,5% du PNB, la capacité de financement de la Communauté sans prise en compte de la politique agricole serait quant à elle quatre fois supérieure.

Ce volume permettrait un renforcement des politiques existantes et la prise en charge par le budget de nouvelles compétences transférées à la Communauté suivant les critères présentés au point 6. En effet, une augmentation si forte du volume du budget doit correspondre à un changement qualitatif substantiel, ce qui veut dire à un transfert plein ou partiel de la responsabilité sur certaines politiques des Etats membres vers la Communauté, et donc le transfert des budgets nationaux vers le budget communautaire de

la dépense afférente. Si tel n'était pas le cas, la Communauté ne serait pas en mesure de justifier une forte augmentation annuelle du budget et d'imposer en même temps l'obligation de finances publiques saines et des contraintes sur les déficits budgétaires aux Etats membres.

Dans le cadre de l'UEM et de l'Union Politique qui est en train de se définir actuellement, il ne semble pas y avoir à priori des changements qui pourraient justifier un saut qualitatif très important du budget, d'autant plus que la dépense communautaire ne couvrirait ni l'offre de la plupart des biens publics, ni la fonction de redistribution interpersonnelle. L'impact plus important sur les finances communautaires pourrait alors venir d'une part d'une décision éventuelle de transférer les compétences sur la défense au niveau communautaire ce qui représenterait une augmentation du budget communautaire d'environ 3% du PNB et la diminution correspondante des budgets nationaux. D'autre part, l'ampleur future de l'action structurelle qui pourrait difficilement aller au-delà du doublement de l'action existante et finalement le type de mécanisme d'assistance financière qui au maximum irait jusqu'à 1% du PNB en termes de réserve à être mises en jeu si les conditions sont remplies.

BIBLIOGRAPHIE

Caesar, R. "Fiscal stabilization in Economic Unions"

Comité pour l'étude de l'UEM. "Rapport sur l'Union Economique et Monétaire dans la Communauté Européenne" 17.04.90.

Commission des Communautés européennes

"Rapport Mc Dougall : Rôle des finances publiques dans l'intégration européenne" 1977.

"Réussir l'Acte Unique, une nouvelle frontière pour l'Europe"
Communication de la Commission des Communautés européennes, COM 100

"Rapport sur le financement du budget de la Communauté" COM 101, 28 février 1987

"Union économique et monétaire. Fondement économique et conception du système". 31.03.90.

"Union Economique et Monétaire". 21.08.90.

Commission des Communautés européennes - Direction générale "Affaires économiques et financières".

"One Market, one money" European Economy n°44 - October 1990.

Commission des Communautés européennes - Direction générale "Budgets"

"Les finances publiques de la Communauté". 1989.

"The Community budget : the facts in figures". 1988-1989.

Conseil européen - "Conclusions du Conseil européen de Rome du 27-28 octobre 1990"

"Economic and monetary union and relanching the construction of Europe". September 88, CE.

Delors J. "Regional implications of economic and monetary integration". January 89.

Doyle M.F. "Regional policy and European economic integration", CE - december 88.

Flores E. "1,2% du PNB pour le budget de la Communauté : un plancher ou un plafond ?" Institut Universitari d'Estudis Europeus" n°4, Barcelona decembre 1990.

Frenkel J.A. (ed.) "International aspects of fiscal policies". Chicago-London 1988.

Guigou E. et autres (Groupe de représentants personnels des Ministres et de la Commission) "Rapport sur les principales questions posées par la mise en place d'une union économique et monétaire" 6.11.89.

Lamfalussy A. "Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary union in Europe", in collection of papers. Report on EMU

in the European Community (Delors reports). January 1989.

Major M. "Une approche évolutive à l'UEM", rapport du Trésor britannique, 6.11.89.

Padoa-Schioppa, T. "Efficiency, stability and equity", Oxford University Press. Oxford 1987.

Parlement Européen.

- "Les voies d'un développement économique équilibré dans une communauté en cours d'intégration" 25.04.90

- "Rapport Colombo. Projet de constitution de l'Union européenne" juillet 90.

- "Rapport Martin. Stratégie du PE pour l'Union européenne" - juillet 90.

- "Rapport Duverger. Assises des parlements nationaux sur l'avenir de la Communauté" - juillet 90.

- "Rapport Giscard d'Estaing. Principe de subsidiarité dans la constitution de l'Union européenne" - juillet 90.

Spaventa, L; Koopmans, L; Salmon, P; Spahn, B; Smith, S. "The future of Community Finance". Centre for European Policy Studies. 1986

Van Rompuy, P; Abraham, F; Heremans, D. "Economic federation and the EMU", in European Economy n° 1990

Wildasin, D.E. "Budgetary Pressures in the EEC : A fiscal federalism Perspective". American Economics Association papers and proceedings. May 1990

Zangl, P. "The interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure" Common Market Lax Review. 1989

Zimmermann, H ; Henke, K.D.
"Finanzwissenschaft" 3 Aufl., München 1982.



EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge – depending on the availability of
stocks – from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

Publications of the European University Institute

To The Publications Officer
 European University Institute
 Badia Fiesolana
 I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
 Italy

From Name

 Address

- ☐ Please send me a complete list of EUI Working Papers
- ☐ Please send me a complete list of EUI book publications
- ☐ Please send me the EUI brochure Academic Year 1990/91

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author

Title:

No, Author

Title:

No, Author

Title:

No, Author

Title:

Date

Signature

Working Papers of the European Policy Unit

85/172

Elfriede REGELSBERGER/ Philippe DE SCHOUTHEETE/ Simon NUTTALL/ Geoffrey EDWARDS
The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC *

85/183

Susan SENIOR NELLO
East European Economic Relations: Cooperation Agreements at Government and Firm Level *

85/184

Wolfgang WESSELS
Alternative Strategies for Institutional Reform *

85/191

Patrick KENIS
Industrial Restructuring. The Case of the Chemical Fibre Industry in Europe *

85/202

Joseph H.H. WEILER
The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of Law and Politics *

85/203

Joseph H.H. WEILER
The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings - The Paradox of Success: A Revisionist View of Article 177 EEC

86/248

Francesc MORATA
Autonomie régionale et intégration européenne: la participation des régions espagnoles aux décisions communautaires

87/261

Odile QUINTIN
New Strategies in the EEC for Equal Opportunities in Employment for Men and Women

87/295

Luciano BARDI
Preference Voting and Intra-Party Competition in Euro-Elections

88/346

Elisio ESPA
The Structure and Methodology of International Debt Statistics

88/347

Francesc MORATA/ Jaume VERNET
Las Asambleas regionales en Italia y España: Organización institucional y reglas de funcionamiento *

88/349

Massimo PANEBIANCO
Inter-Regional Co-Operation in the North-South Dialogue. Latin America and the European Community

88/350

Gregorio ROBLES
La Cour de justice des CE et les principes généraux du droit

88/355

The Future Financing of the EC Budget: EPU Conference 16-17 October 1987
Summary of Conference Debates and Abstracts of Selected Interventions *

89/371

Klaus-Dieter STADLER
Die Europäische politische Zusammenarbeit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Beginn der Achtziger Jahre

89/405

Giandomenico MAJONE
Regulating Europe: Problems and Prospects

89/406

Fabio SDOGATI
Exchange Rate Fluctuations and the Patterns of International Trade: A Study of the Flow of Trade from Newly Industrialized Countries to the European Community at the Industry Level

89/407

Angela LIBERATORE
EC Environmental Research and EC Environmental Policy: A Study in the Utilization of Knowledge for Regulatory Purposes

89/408

J.-Matthias Graf von der SCHULENBURG
Regulation and Deregulation of Insurance Markets in the Federal Republic of Germany

89/409

Greg KASER
Acceptable Nuclear Risk: Some Examples from Europe

89/410

Léonce BEKEMANS/ Manfred GLAGOW/ Jeremy MOON
Beyond Market and State. Alternative Approaches to Meeting Societal Demands *

89/411

Erich KAUFER
The Regulation of Drug Development: In Search of a Common European Approach

89/421

Ester STEVERS

Telecommunications Regulation in the European
Community: The Commission of the European
Communities as Regulatory Actor

EPU No. 90/1 **

Renaud DEHOUSSE/Joseph H.H. WEILER

EPC and the Single Act:

From Soft Law to Hard Law?

EPU No. 90/2

Richard N. MOTT

Federal-State Relations in U.S. Environmental Law:
Implications for the European Community

EPU No. 90/3

Christian JOERGES

Product Safety Law, Internal Market Policy
and the Proposal for a Directive
on General Product Safety

EPU No. 90/4

Martin WESTLAKE

The Origin and Development
of the Question Time Procedure
in the European Parliament

EPU No. 90/5

Ana Isabel ESCALONA ORCAO

La cooperación de la CEE al desarrollo de America
Latina: el caso de los países del Pacto Andino

EPU No. 90/6

Jobst CONRAD

Do Public Policy and Regulation Still Matter for
Environmental Protection in Agriculture?

EPU No. 91/7

Ortwin RENN/Rachel FINSON

The Great Lakes Clean-up Program:
A Role Model for International Cooperation?

EPU No. 91/8

Une politique étrangère pour l'Europe.

Rapport du groupe de travail

sur la réforme de la coopération politique

EPU No. 91/9

Elena FLORES/Peter ZANGL

La structure financière de la Communauté face aux
défis présents et futurs

** Please note: As from January 1990, the EUI
Working Papers Series is divided into six sub-series,
each series will be numbered individually (e. g. EUI
Working Papers LAW No. 90/1)

